

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE CERGY-PONTOISE**

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

N° 2105902

PREFET DES HAUTS-DE-SEINE
c/ commune de Bagneux

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. ...
Rapporteur

Le tribunal administratif de Cergy-Pontoise

(10^{ème} chambre)

Mme ...
Rapporteuse publique

Audience du 7 octobre 2021
Décision du 21 octobre 2021

PCJA : 44-05-06 ; 49-05-02
Code de publication : C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire enregistrés les 30 avril et 13 juillet 2021, le préfet des Hauts-de-Seine demande au tribunal d'annuler l'arrêté n° ARR_2021_6 du 3 mars 2021 par lequel le maire de Bagneux a rendu obligatoire l'élimination des déchets provenant de l'utilisation des produits phytosanitaires ou de pesticides sur le territoire de la commune.

Il soutient que :

- le maire de Bagneux est incompétent pour édicter de telles mesures, dès lors que les articles R. 253-45 et D. 253-45-1 du code rural et de la pêche maritime a confié la police spéciale de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques aux autorités de l'Etat, faisant ainsi obstacle à l'exercice par le maire de son pouvoir de police générale ; l'arrêté du 4 mai 2017 a entièrement réglementé la gestion des déchets liés à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et les risques liés à leur dérive ;

- en tout état de cause, le maire de Bagneux a méconnu les articles L. 541-3 du code de l'environnement et la directive 2008/98/CE du 19 novembre 2008 dès lors que les résidus de produits phytopharmaceutiques ne constituent pas des déchets au sens de ces dispositions.

Par des mémoires en défense enregistrés les 21 juin et 25 août 2021, la commune de Bagneux, représentée par Me Lepage, conclut au rejet de la requête, à titre subsidiaire à la saisine de la Cour de justice de l'Union européenne en vue de lui poser une question préjudicielle, et à ce que la somme de 3 000 euros soit mise à la charge de l'Etat au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que les moyens soulevés par le préfet des Hauts-de-Seine ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code rural et de la pêche maritime ;
- l'arrêté du 4 mai 2017 relatif à la mise sur le marché et à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et de leurs adjuvants visés à l'article L. 253-1 du code rural et de la pêche maritime ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. ...,
- les conclusions de Mme ..., rapporteure publique,
- et les observations de Me Babes, pour la commune de Bagneux, en présence de Mme Amiable, son maire.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté n° ARR_2021_6 du 3 mars 2021, la maire de Bagneux a décidé de rendre obligatoire l'élimination des déchets générés par l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et des pesticides sur le territoire communal et de subordonner leur utilisation à la condition qu'aucun résidu ne se disperse au-delà des parcelles traitées, ou, à défaut, que leur utilisateur soit en mesure de gérer et d'éliminer les déchets générés. Par la présente requête, le préfet des Hauts-de-Seine demande l'annulation de cet arrêté.

I. Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne la compétence de police générale du maire :

2. En premier lieu, d'une part aux termes de l'article L. 2122-24 du code général des collectivités territoriales : « *Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, de l'exercice des pouvoirs de police, dans les conditions prévues aux articles L. 2212-1 et suivants* ». L'article L. 2212-1 du même code dispose que : « *Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'Etat qui y sont relatifs.* » et son article L. 2212-2 prévoit que : « *La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment : / (...) 5° Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure (...)* ».

3. D'autre part, aux termes du premier alinéa de l'article L. 253-1 du code rural et de la pêche maritime : « *Les conditions dans lesquelles la mise sur le marché et l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et des adjuvants vendus seuls ou en mélange et leur expérimentation sont autorisées, ainsi que les conditions selon lesquelles sont approuvés les substances actives, les coformulants, les phytoprotecteurs et les synergistes contenus dans ces produits, sont définies par le règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/ CEE et 91/414/ CEE du Conseil, et par les dispositions du présent chapitre* ». Aux termes de l'article L. 253-7 du code du même code : « *I.- Sans préjudice des missions confiées à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail et des dispositions de l'article L. 211-1 du code de l'environnement, l'autorité administrative peut, dans l'intérêt de la santé publique ou de l'environnement, prendre toute mesure d'interdiction, de restriction ou de prescription particulière concernant la mise sur le marché, la délivrance, l'utilisation et la détention des produits mentionnés à l'article L. 253-1 du présent code et des semences traitées par ces produits. Elle en informe sans délai le directeur général de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail. / L'autorité administrative peut interdire ou encadrer l'utilisation des produits phytopharmaceutiques dans des zones particulières, et notamment : / 1° Sans préjudice des mesures prévues à l'article L. 253-7-1, les zones utilisées par le grand public ou par des groupes vulnérables au sens de l'article 3 du règlement (CE) n° 1107/2009 (...)* ». L'article L. 253-7-1 du même code prévoit que : « *A l'exclusion des produits à faible risque ou dont le classement ne présente que certaines phrases de risque déterminées par l'autorité administrative : / 1° L'utilisation des produits mentionnés à l'article L. 253-1 est interdite dans les cours de récréation et espaces habituellement fréquentés par les élèves dans l'enceinte des établissements scolaires, dans les espaces habituellement fréquentés par les enfants dans l'enceinte des crèches, des haltes-garderies et des centres de loisirs ainsi que dans les aires de jeux destinées aux enfants dans les parcs, jardins et espaces verts ouverts au public ; / 2° L'utilisation des produits mentionnés au même article L. 253-1 à proximité des lieux mentionnés au 1° du présent article ainsi qu'à proximité des centres hospitaliers et hôpitaux, des établissements de santé privés, des maisons de santé, des maisons de réadaptation fonctionnelle, des établissements qui accueillent ou hébergent des personnes âgées et des établissements qui accueillent des personnes adultes handicapées ou des personnes atteintes de pathologie grave est subordonnée à la mise en place de mesures de protection adaptées telles que des haies, des équipements pour le traitement ou des dates et horaires de traitement permettant d'éviter la présence de personnes vulnérables lors du traitement. Lorsque de telles mesures ne peuvent pas être mises en place, l'autorité administrative détermine une distance minimale adaptée en deçà de laquelle il est interdit d'utiliser ces produits à proximité de ces lieux. (...) Les conditions d'application du présent article sont fixées par voie réglementaire* ». Par ailleurs, le III de l'article L. 253-8 du même code dispose que : « *(...) l'utilisation des produits phytopharmaceutiques à proximité des zones attenantes aux bâtiments habités et aux parties non bâties à usage d'agrément contiguës à ces bâtiments est subordonnée à des mesures de protection des personnes habitant ces lieux. Ces mesures tiennent compte, notamment, des techniques et matériels d'application employés et sont adaptées au contexte topographique, pédoclimatique, environnemental et sanitaire. Les utilisateurs formalisent ces mesures dans une charte d'engagements à l'échelle départementale, après concertation avec les personnes, ou leurs représentants, habitant à proximité des zones susceptibles d'être traitées avec un produit phytopharmaceutique. / Lorsque de telles mesures ne sont pas mises en place, ou dans l'intérêt de la santé publique, l'autorité administrative peut, sans préjudice des missions confiées à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, restreindre ou interdire l'utilisation des produits phytopharmaceutiques à proximité des zones définies au premier alinéa du présent III. / Un décret précise les conditions d'application du présent III* ».

4. Par ailleurs, aux termes de l'article R. 253-1 du code rural et de la pêche maritime : *« Le ministre chargé de l'agriculture est, sauf disposition contraire, l'autorité compétente mentionnée au 1 de l'article 75 du règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/ CEE et 91/414/ CEE du Conseil, ainsi que l'autorité administrative mentionnée au chapitre III du titre V du livre II du présent code (partie législative) »*. L'article R. 253-45 du même code dispose que : *« L'autorité administrative mentionnée à l'article L. 253-7 est le ministre chargé de l'agriculture. / Toutefois, lorsque les mesures visées au premier alinéa de l'article L. 253-7 concernent l'utilisation et la détention de produits visés à l'article L. 253-1, elles sont prises par arrêté conjoint des ministres chargés de l'agriculture, de la santé, de l'environnement et de la consommation. »* L'article D. 253-45-1 du même code prévoit que : *« L'autorité administrative mentionnée au premier alinéa de l'article L. 253-7-1 est le ministre chargé de l'agriculture. / L'autorité administrative mentionnée au troisième alinéa du même article est le préfet du département dans lequel a lieu l'utilisation des produits définis à l'article L. 253-1 »*. En vertu de l'article D. 253-46-1-5 du même code, lorsque les mesures prévues dans la charte d'engagements des utilisateurs élaborée en application de l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime sont adaptées et conformes aux exigences fixées par la réglementation, la charte est approuvée par le préfet de département concerné. Enfin, en vertu de l'article 5 de l'arrêté du 4 mai 2017, *« en cas de risque exceptionnel et justifié, l'utilisation des produits peut être restreinte ou interdite par arrêté préfectoral »*, ce dernier devant *« être soumis dans les plus brefs délais à l'approbation du ministre chargé de l'agriculture »*.

5. Il résulte de ces dispositions que le législateur a organisé une police spéciale de la mise sur le marché, de la détention et de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, confiée à l'Etat et dont l'objet est, conformément au droit de l'Union européenne, d'assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine et animale et de l'environnement tout en améliorant la production agricole et de créer un cadre juridique commun pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable, alors que les effets de long terme de ces produits sur la santé restent, en l'état des connaissances scientifiques, incertains. Les produits phytopharmaceutiques font l'objet d'une procédure d'autorisation de mise sur le marché, délivrée par l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail s'il est démontré, à l'issue d'une évaluation indépendante, que ces produits n'ont pas d'effet nocif immédiat ou différé sur la santé humaine. Il appartient ensuite au ministre chargé de l'agriculture ainsi que, le cas échéant, aux ministres chargés de la santé, de l'environnement et de la consommation, éclairés par l'avis scientifique de l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, de prendre les mesures d'interdiction ou de limitation de l'utilisation de ces produits qui s'avèrent nécessaires à la protection de la santé publique et de l'environnement, en particulier dans les zones où sont présentes des personnes vulnérables. L'autorité préfectorale est également chargée, au niveau local et dans le cadre fixé au niveau national, d'une part, de fixer les distances minimales d'utilisation des produits phytopharmaceutiques à proximité de certains lieux accueillant des personnes vulnérables, d'autre part, d'approuver les chartes d'engagements d'utilisateurs formalisant des mesures de protection des riverains de zones d'utilisation des produits et, enfin, en cas de risque exceptionnel et justifié, de prendre toute mesure d'interdiction ou de restriction de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques nécessaire à la préservation de la santé publique et de l'environnement, avec une approbation dans les plus brefs délais du ministre chargé de l'agriculture.

6. Dans ces conditions, si les articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales habilent le maire à prendre, pour la commune, les mesures de police générale nécessaires au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, celui-ci ne peut légalement user de cette compétence pour édicter une réglementation portant sur les conditions générales d'utilisation des produits phytopharmaceutiques qu'il appartient aux seules autorités de l'Etat de prendre.

7. Dès lors, le pouvoir de police spéciale des produits phytopharmaceutiques confié aux autorités de l'Etat fait obstacle à l'édition, par le maire d'une commune, de mesures réglementaires de portée générale tendant à l'encadrement de l'utilisation de ces produits.

En ce qui concerne la compétence en matière de police des déchets :

8. Aux termes de l'article L. 541-3 du code de l'environnement : *« I. - Lorsque des déchets sont abandonnés, déposés ou gérés contrairement aux prescriptions du présent chapitre et des règlements pris pour leur application, à l'exception des prescriptions prévues au I de l'article L. 541-21-2-3, l'autorité titulaire du pouvoir de police compétente avise le producteur ou détenteur de déchets des faits qui lui sont reprochés ainsi que des sanctions qu'il encourt et, après l'avoir informé de la possibilité de présenter ses observations, écrites ou orales, dans un délai de dix jours, le cas échéant assisté par un conseil ou représenté par un mandataire de son choix, peut lui ordonner le paiement d'une amende au plus égale à 15 000 € et le mettre en demeure d'effectuer les opérations nécessaires au respect de cette réglementation dans un délai déterminé. (...) II. - En cas d'urgence, l'autorité titulaire du pouvoir de police compétente fixe les mesures nécessaires pour prévenir les dangers graves et imminents pour la santé, la sécurité publique ou l'environnement. »*

9. La commune de Bagneux fait valoir en défense que l'arrêté litigieux trouve son fondement dans la police des déchets dont le maire est chargé en application de l'article L. 541-3 du code de l'environnement précité. Toutefois, il ressort des dispositions précitées du code rural et de la pêche maritime ainsi que de l'arrêté du 4 mai 2017 pris sur leur fondement que la police spéciale des produits phytopharmaceutiques qu'elles organisent porte tant sur les dérives de ces produits que sur les déchets résultant de leur usage. Ainsi, à supposer même que les résidus d'épandage de tels produits puissent être qualifiés de déchets, le maire de Bagneux n'est pas compétent pour s'immiscer dans l'exercice d'une police spéciale appartenant à l'Etat. Au demeurant, alors qu'une réglementation générale relative aux déchets telle que celle édictée par l'arrêté litigieux ne pouvait trouver son fondement que dans le II de l'article L. 541-3 du code de l'environnement, la commune n'établit ni même n'allègue l'existence d'un danger grave et imminent à prévenir.

10. Il résulte de ce qui précède que, sans qu'il soit besoin de saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'une question préjudicielle, l'arrêté du 3 mars 2021 par lequel le maire de Bagneux a décidé de rendre obligatoire l'élimination des déchets générés par l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et des pesticides sur le territoire communal et de subordonner leur utilisation à la condition qu'aucun résidu ne se disperse au-delà des parcelles traitées, ou, à défaut, que leur utilisateur soit en mesure de gérer et d'éliminer les déchets générés est illégal et ne peut qu'être annulé.

II. Sur les frais de l'instance :

11. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas partie perdante à la présente instance.

Par ces motifs, le tribunal décide :

Article 1^{er} : L'arrêté du 3 mars 2021 du maire de Bagneux est annulé.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la commune de Bagneux est rejeté.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié au préfet des Hauts-de-Seine et à la commune de Bagneux.